

지방재정조정제도 개편의 시론*

정순관**

지방재정조정제도는 자치분권과 지역균형발전이라는 두 가지 가치를 실현하기 위한 재정정책적 수단이다. 이 제도의 핵심개념인 형평성은 연구자 간 방향성이 서로 상반되고, 균형발전도 이론적 근거보다는 예산확보의 정치에 가까운 것으로 운영된다. 또한 보조금 계열은 효율성을, 교부세 계열은 형평성을 중시하고 있으나 국고보조금 등이 형평화 기제로 활용되고 있는 등 혼재가 나타나고 있다. 이러한 현상은 정치과정에서 나타난 ‘지방재정조정제도의 정글화’ 현상이라 할 수 있다.

이러한 논의를 바탕으로 첫째, 국고보조금의 기준보조율 개편, 차등보조 폐지 둘째, 보통교부세는 ‘지방자치단체 행정역무에 따른 비용 지급’을 원칙으로 하되, 이때 발생하는 지역간 재정격차는 역 교부세제도를 도입방안 셋째, 시도-시군구간 조정교부금 제도는 지방자치단체의 자율성 강화, 시도비 보조금의 차등보조 폐지, 국고보조사업 시도-시군구 비용분담에 대해서는 시도보조사업, 시군구 보조사업으로의 이원화 등을 제안하였다.

주제어 : 지방재정조정제도, 국고보조금, 지방교부세, 조정교부금

* 이 논문은 2019년 순천대학교 학술연구비 공모과제로 연구되었음

** 순천대학교 공공인재학부 교수(chung9933@gmail.com)

I. 서론

지방재정조정제도는 재정분권과 지역균형발전이라는 가치를 실현하기 위해 발전되어온 제도이다. 그러나 재정배분과정에서의 작동되는 정치적 과정은 이 제를 매우 복잡하게 만들었다. 소위 정글화현상이 나타나 본래의 제도목적을 약화시키는 현상에 대한 우려도 나타난다. 문재인 정부 들어 지방분권에 대한 관심이 높아지고 있다. 선거 캠페인을 비롯하여 국정과제, 개헌안 등에서 지방분권을 중요 가치로 제시하였다. 특히 지방분권의 하위요소인 재정분권에 대해서도 적극적 추진의사를 나타내고 있다. 이와 관련하여 많은 연구자 및 이해관계자 등이 지방재정조정의 필요성을 제기하고 있다. 즉 재정분권은 결국 국세를 지방세로 이양하는 방향으로 전개되어야 하는데 이때 지역 간 세원격차로 인해 재정격차가 나타날 수밖에 없으므로 지방재정조정을 강조하는 시각이다.

이러한 지방재정조정은 개념적 추상성이 높아 다양한 관점에서 접근되어진다. 예를 들어 대범위는 재정분권과정에서의 중앙-지방간 수직적 재정조정 등이며, 중범위는 현행 지방재정조정의 적절성 등이고, 미시적으로 접근하면 재정조정제도 운영의 적절성 등으로 정리할 수 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면, 첫째 재정분권 입장에서는 수직적 재정조정을 강조하는데 중앙정부와 지방정부가 사용하는 재원의 규모를 조정해야 한다는 접근이 가능하다. 즉, 국세-지방세 조정이나 국고보조사업 기준보조율 조정·국고보조사업 지방이양 등이 그 대상이 된다. 둘째, 중범위적 접근은 중앙정부나 상급지방자치단체로부터 이전된 재원을 어떻게 배분하느냐에 초점을 두는 시각이다. 예를 들면 지방교부세나 조정교부금의 배분산식을 개편해야 한다는 식의 논의이다. 논의가 확장되면 국고보조금 차등보조율이나 균형발전특별회계의 배분방식도 대상이 된다. 셋째, 미시적으로 접근하면 재정조정제도의 운영방식을 개편하자는 것에 초점을 둘 수도 있다. 예를 들면 지방교부세 인센티브 개편, 보정계수의 산정, 국고보조금 성과평가체계 도입 등이다.

이러한 지방재정조정제도의 접근방식 중 중범위 접근이 가장 많이 논의되고 있다. 즉, 지방에 배분하고 있는 재원을 어떻게 배분해야 하느냐에 대해 연구자들의 관심이 높다는 것이다. 이와 관련한 연구를 살펴보면, 손동글·허재완(2013)은 지방재정조정제도를 국토의 균형발전을 위한 지역간 불균형극복의 관점에서 접근한다. 구체적으로는 참여정부와 이명박 정부를 시간적으로 구분하여 당시 지방교부세와 국고보조금이 지역낙후도 개선에 기여했는가를 분석하고 있다. 김홍주 외(2014)는 강원도를 중심으로 연구하는데, 지역 간 재정불평등도를 지니계수와 엔트로피지수를 통하여 18개 기초자치단체 간의 불평등도 완화에 지방교부세와(지방교부세, 재정보전금), 보조금(국고보조금, 도비보조금)이 얼마나 기여했는가를 분석하고 개선방안을 제시한다. 최병호·정종필(2013)은 조정교부금제도에 관심을 집중하고 있는데, 2013년 입법예고된 조정교부금 개편방안을 바탕으로 이로 인한 지방교부세의 형평화 효과의 변화를 분석한다. 분석결과로서 광역지자체의 조정교부금¹⁾제도는 보통교부세 제도와 직접적으로 연관되어 있다고 제시하면서, 정책적 함의로서 조정교부금 개편에 있어 보통교부세의 배분을 고려해야한다고 주장한다.

이와 같은 연구의 공통점은 ‘지역간 재정형평화’가 재정이전에 가장 중요한 요소라는 점을 강조하고 있는데, 따라서 어떤 재원이전제도로 할지라도 지역간 재정형평화를 위해 활용되어야 한다고 주장한다. 그러나 모든 재정이전제도가 지방재정조정기능을 수행해야 한다면 다양한 제도를 운영하는 것은 비효율적이다. 왜냐하면 다양한 재정이전제도가 존재한다는 것은 각 제도의 운영목적이 다를 것이라는 유추가 가능하기 때문이다. 그래서 다양한 유형의 재정이전제도를 지방재정조정제도로 재원을 통합하여 운영하는 것이 보다 효율적 일 수 있다는 것이다. 이 연구에서는 지방재정조정제도에 관한 기존 연구들에 나타난 개념과 주장들을 분석하여 지방재정조정제도의 역할을 알아보고, 이와 관련된 법제도적 관점들을 분석하여 제도의 방향과

1) 당시 시·도 재정보전금을 기초로 분석하고 있다.

실제운영체제를 비교검토할 것이다. 이를 통해 재정이전제도의 바람직한 운영방안에 대한 정책적 함의를 제시하고자 한다. 이를 위해 제2장에서는 지방재정조정의 개념에 대해 살펴보고, 제3장에서는 재정이전제도와 지방재정조정제도의 개념과의 관계 등을 분석하여, 제4장을 통해 하나의 시론으로서 바람직한 제도개편방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 지방재정조정의 개념적 기반과 적용의 혼재

1. 지방형평성

1) 재정형평성 개념과 적용: 동일세율에 동일서비스는 가능한가?

공공서비스의 형평성은 많은 학자들에게 의해 매우 중요한 논제로서 특히, 배분과 관련하여 지역간 형평성을 알아보는 것은 매우 중요한 것으로 평가된다(김홍주·박상철·구찬동, 2014). 공공서비스의 지역간 형평성은 “어떤 지역 주민의 필요(needs)와 그 충족(provision)이 전국적으로 비슷한 상태로, 즉 수요를 고려한 공공서비스의 수혜가능성”(Viteritti, 1982, 김홍주 외 2014 재인용)으로 정의된다. 이를 재원배분에 국한한다면 재정형평성이라고 할 수 있으며, Musgrave & Musgrave(1989)는 재정형평성을 “동일한 세율에서 동일한 서비스가 제공되는 것”으로 정의한다. 이러한 추상적 개념정의들이 실제현장에 적용될 때는 다양한 문제들이 제기될 수 있다. 국가의 단일과세권 틀에서 다양한 과세체계와 복잡한 재정조정제도가 구축되어 혼재하기 때문이다. 예를 들어보자.

국세의 경우에는 일반적으로 응능원칙이 적용되므로 국가가 제공하는 공공서비스²⁾에 대해 능력만큼 지불하는 것이다. 그래서 동일한 세율에 동일한 서비스를 받도록 구조화되어야 한다고 주장 할 수 있다. 그런데 응익원칙이

2) 통상적으로 국방, 외교 등의 공공재이며 비경합성·비배제성을 가진다.

적용되는 지방세에서는, 지방자치단체 간 서로 다른 지방공공재를 생산 가능하므로, 동일 세율에 동일한 서비스가 적용되기는 어렵다. 즉, A라는 지역과 B라는 지역에서 동일 세율에 의해 지방소득세를 낸다고 하더라도 지방자치단체의 특성에 따라 서비스 격차가 발생할 가능성이 매우 크다. 보다 구체적으로 살펴보면, Tiebout(1956)의 ‘발에 의한 투표(vote with their feet)’와 Oates(1972)의 ‘분권화 정리(Decentralization Theorem)’를 상기할 필요가 있다. ‘발에 의한 투표’는 주민들은 각자 발이 있기 때문에 그들이 선호하는 지역으로 자유롭게 이동하여 지방자치단체를 선택할 수 있다는 것이며 이 과정에서 형평성(필요와 충족을 위해)이 구현된다고 할 수 있다. 또한 ‘분권화 정리’는 “지방자치단체가 주민들을 위해 지방공공재를 생산할 때, 동일한 비용이 소요된다면 주민의 선호도를 비교적 잘 파악할 수 있는 지방자치단체가 중앙정부보다 공공서비스를 효율적으로 공급할 수 있다는 것(임상수, 2015: 618)”인데, 이는 지방공공재 생산·공급 비용이 달라질 수 있다는 것을 의미한다. 이를 종합하면, 지방공공재는 동일한 세율에 동일한 수준이 제공되는 것이 아니며, 이에 주민의 입장에서는 어떤 서비스를 선호하느냐(Needs)에 따라 이를 보다 ‘낮은 비용으로 해당 서비스를 제공하는 지방정부를 선택’ 할 수 있다는 것이다.³⁾ 따라서 각 개인은 “동일한 세율에 의한 동일한 서비스”가 아니라 “최소비용으로 최대의 효과를 누릴 수 있는 지방자치단체를 선택”하는 것이므로 세율이 아니라 세액을 보다 중요한 선택기준으로 생각할 수 있다.

한편 우리나라와 같이 국세의 비율이 지방세에 비해 월등히 높고 지역 간 재정격차가 크게 발생하는 경우, Musgrave & Musgrave(1989)의 동일세율에 따른 동일서비스라는 재정형평성이 구현되기 어려울 뿐만 아니라 동일한 세액에 따른 동일한 서비스도 구현되기 어렵다. 이는 지방공공재의 규모, 지역 간 특성에 따른 규모의 경제, 지방 보조사업⁴⁾ 등 세 가지 측면으로 구분하

3) 모든 지방정부가 동일한 서비스를 제공하는 것이 아니라 지방정부별로 교육, 산업, 복지 등 특화된 서비스를 제공한다고 가정한다.

4) 국가가 조세를 독점하기 때문에 지방보조사업의 규모가 커진다.

여 살펴볼 수 있다.

첫째, 지방공공재의 규모측면에서 논의하면 국세비율이 월등히 높다는 것은 지방세의 비율이 낮다는 것이며 따라서 전체 공공서비스 중 지방공공재의 규모가 작을 수밖에 없다. 이러한 상황에서는 세율과 세액을 달리 적용하여 지방공공재의 수준이 달라진다고 하더라도 주민의 입장에서는 전체 공공서비스의 격차를 인지하기 어렵다. 즉, 지방공공재가 차지하는 비율이 낮기 때문에 지방자치단체 간 다소 간의 서비스 격차가 발생하더라도 차이를 인식하기 어렵다는 것이다.

둘째, 지방공공재생산의 규모의 경제효과가 지역간 특성으로 인해 영향을 많이 받기 때문에 세율과 세액의 차이를 통한 지방공공재 수준의 차이가 나타날 수 없는 상황이 발생한다. 예를 들면, 동일한 서비스를 제공하는 공공의료원을 운영한다고 할 때, 인구가 밀집된 지역은 규모의 경제로 인해 낮은 비용으로 높은 수준의 서비스를 제공할 수 있으나, 농촌지역 등 기본적인 수요가 부족한 지역에서는 많은 비용이 투입될 수밖에 없다. 즉, 지방공공재는 지역적 특성에 따른 규모의 경제효과가 다르게 발생하므로 동일한 세율이나 세액에 따른 동일한 서비스를 제공하는 것은 현실적으로 어렵다.

셋째, 국고보조 사업의 존재도 동일한 세율 또는 세액에 따른 유사 수준의 공공서비스 제공을 어렵게 하는 요소이다. 현재 우리나라의 경우 국민최저수준(national minimum)의 복지로 볼 수 있는 국민기초생활보장, 기초연금사업 등과 같은 보편적 복지서비스의 생산에 있어 중앙이 결정하고 지방정부가 일정분 재정을 분담토록 하는 구조로 운영된다. 이때 재정여건에 따라 차등보조율이 적용되고 있다. 따라서 주민의 세부담이 많다고 해서 높은 수준의 서비스의 제공되는 메카니즘의 작동은 한계를 가지고 있는 구조이다. 또한 SOC분야 국고보조사업의 경우 지방자치단체 간 경쟁방식을 취하는 경우도 있는데 이러한 경우 주민의 세율이나 세액과 무관하게 지방자치단체 간 서비스 수준 격차가 발생할 수 있는 구조이다.

2) 재정형평성 측정방법의 혼재: 1인당 비용인가? 지역내 총생산인가?

지방재정조정제도가 지역간 재정형평에 기여하는가에 대해 검증하는 연구는 다양하게 진행되고 있는데, 연구 결과는 재정형평성을 악화시켰다는 연구(김종희, 2003; 서정섭, 2008; 박완규·이종철, 2001; 이승모·유재원, 2006; 주만수, 2012; 이미애, 2014)도 있고, 재정형평성을 강화시켰다는 연구(김태일, 1999; 김태일 외, 2001)도 있다.

이와 같이 연구결과가 서로 상반되게 나타나는 것은 재정형평성을 측정하는 방법이 다르기 때문이다. 구체적으로 살펴보면, 첫째 재정형평성에 기여하지 못했다는 연구에서 사용하는 방법론은 지니계수(Gini Index)나 변이계수(Coefficient of Variation) 등과 같이 불평등도 지수를 활용한다. 분석대상은 지방자치단체 주민 1인당 세입·세출, 교부세, 보조금 등이 중심을 이룬다. 특히 1990년대 지방재정제도의 형평성을 측정하는 연구(박병희, 1996; 박정수, 1995; 서정섭, 1997; 장인봉, 2002)를 살펴보면, 1인당 지방세 혹은 자주재원의 지역 간 불평등을 중심으로 분석하였다(김홍주 외, 2014:514). 둘째, 재정형평성이 강화되었다는 연구의 분석기준은 지역내 총생산 규모 등의 격차를 비교하는 방식을 활용한다. 즉, 전체 지역경제 규모가 얼마나 완화되었는가를 평가하는 것이다.

이러한 두 유형의 연구방법은 각각 한계를 지니고 있다. 첫째 주민 1인당 비용 등을 기준으로 불평등도를 평가하는 연구에서는 지방공공재의 생산·공급비용이 동일하다는 것이 전제되어야 한다. 그러나 1인당 세출액이 동일하다고 해서 1인당 수혜받을 수 있는 서비스 수준이 동일하지 않다는 점이다. 즉, 서울시와 같이 인구밀집지역의 보건소와 전남 신안군과 같은 도서지역의 보건소를 고려하면, 인구밀집지역이 1인당 세출액은 적어도 서비스 수준은 높을 것이라는 것은 굳이 계량적 분석을 하지 않더라도 충분히 유추될 수 있다. 둘째, 지역 간 규모를 비교하는 등의 연구에 대해 살펴보면 각 지역의 면적·인구규모 등 여건이 모두 다르므로 지역 내 총생산은 달라질 수밖에 없다. 따라서 이러한 연구방법은 형평성 측정과는 거리가 있을 수 있

다.

이러한 양자의 측정방식에 대한 비판(김태일, 1999; 배인명, 2003)은 지속되어 왔다. 김태일(1999)은 이러한 연구방법론의 한계를 극복하기 위해 공급비용과 수요의 차이를 고려하여 인구규모에 따른 1인당 예산액 격차를 조정하는 비용지수를 활용하였다. 이는 지방교부세 배분 방식으로서 기준재정수요액을 계산하는 방식을 응용한 것이다. 이후의 연구(박기묵, 2006; 이승모·유재원, 2006; 주만수, 2008; 고경훈·박용진, 2011)에서는 기준재정수입액을 기준재정수요액을 나눈 값인 비용지수를 활용하기도 하였다(김홍주 외, 2014). 그러나 이러한 방법 또한 한계를 지니는데, 기준재정수요액 산출 방식을 활용하는 것이므로 이를 통해서는 지방교부세의 형평화 효과를 분석하기가 어렵고⁵⁾, 여타의 재정조정제도를 평가하는 것이라면 지방교부세 배분 방식이 가장 합리적이라는 가정을 하는 것이 된다. 따라서 결국 이러한 방식을 통한 분석 결과는 지방재정조정제도가 지방교부세와 비교할 때 재정형평성이 제고되거나 저해된다는 의미만을 가질 뿐이다.

2. 균형발전

1) 제도속의 균형발전

지방재정조정제의 필요성에 대해서 균형발전을 고려해야 한다는 주장이 일반적이다. 이는 우리나라가 압축성장 시기에 거점개발 방식을 채택하였기 때문에 지역 간 불균형 발전이 이루어질 수밖에 없었고, 따라서 현재 재정력이 우수한 단체는 스스로의 노력이 아니라 다른 지역의 희생을 기반으로 성장되었기에 그 성장의 열매를 나누어야 한다는 주장으로 볼 수 있다. 특히 우리 헌법 제9장 ‘경제’ 분야에서는 지역균형발전을 규정하고 있다. 즉, “헌법 제119조 제2항, 헌법 제120조 제2항, 헌법 제122조, 헌법 제123조 제1항 및 제2항 등이 지역균형발전을 요구하고 있다.”(이병규, 2015)고 이해되

5) 순환논증의 오류가 발생한다.

고 있다.

보다 명확히 지역균형발전을 의미하는 조항은 헌법 제123조 제2항인데 “국가는 지역간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”라고 규정함으로써 지역경제육성의무를 강조하고 있다. “제4공화국 헌법은 새마을사업에 관한 규정을 신설하였고, 제5공화국 헌법도 이를 계승하였는데(김철수, 2012)”, “현행 헌법은 이를 발전시켜 농·어업의 보호육성과 지역경제의 균형발전을 규정하고 있다(서보건, 2009).”고 설명된다.

2) 균형발전의 의미변화: 양적 지표에서 삶의 질 지표로

지역균형발전은 다양한 학자들에 의해 정의되어 왔다. 최진혁(2015)은 “지역균형발전이란 지역 간에 경제적, 사회적 제개발지표(1인당 소득, 제조업 생산액, 도로, 상하수도 등)들이 서로 대등한 상태에 있어야 하는 것으로 이해될 수 있다.”고 하였다. 다만, 지역균형발전은 지역이 구체적으로 어디를 말하는 것인지, 균형의 참뜻은 무엇인지, 그리고 발전의 참모습은 어떤 것인지에 대해서 명확하지 않지만, “국토의 모든 지역을 차별성 없게 정치적, 행정적, 경제적, 사회문화적으로 균형 있게 발전시켜 나가는 일련의 모든 과정”이라고 정의하였다. 고병호(2010)는 “국가균형발전”의 의미를 “지역간 발전의 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것”으로 규정하였다.

지방재정분야 연구에서 지역불균형을 지역격차로 논의하고 있고, 지역격차는 재정지표상의 차이점으로 이해하고 있는 것으로 보인다. 지방재정분야의 지역격차에 대한 이해는 측정방법을 통해 보다 구체화 되는데, 최병호 외(2012)는 지역간 격차를 측정하는 지표를 일반회계 세출, 시군의 GRDP, 사회개발비, 경제개발비, 자본지출, 지방세, 의존재원 및 고용자 수 등을 활용하고 있다. 김경수·김형빈(2006)은 지역격차를 측정하면서 1인당 지방세 징수액, 재정자립도, 보조금 규모, 지방세 규모 등의 지표를 활용하고 있다.

국토분야 연구인 조재욱·우명제(2014)의 연구에서도 지역내 총생산, 인구천명당 종사자수, 재정자립도 등의 지역경제 지표와 인구이동 지표 등을 활용하여 지역간 격차완화 효과를 검증하고 있다. 특히 지역내 총생산, 인구, 종사자수 등을 지역균형발전 효과로 보고 있다.

선행연구를 바탕으로 지역균형발전의 개념을 정리하면, “지역간 경제·사회·문화적 차이가 크지 않은 상태로의 변화” 정도로 정리할 수 있다. 특히 지역간 경제격차에 주목하고 있는데, 주로 GRDP를 평가 지표로 활용하고 있기 때문이다.

그런데 이러한 지역의 양적성장 측정을 중심으로 지역발전을 측정하는 것에는 지표에 대한 회의가 제기될 수 있다. 즉, 대부분의 지역균형발전의 연구에서 지역총생산(GRDP)을 지표로 삼고 있는데, 이것이 원류가 되는 GDP를 고안한 쿠즈네츠조차 “GDP가 국민 후생지표로 적합하지 않다”고 지적하고 있다. 즉, 균형발전의 목표가 전국을 양적측면에 유사한 조건을 만드는 것이라 할 수 없다는 것이다. 이와 관련하여 이미 1970년 OECD 각료회의에서 채택된 내용을 살펴보면, 균형발전에 대해 “성장은 그 자체가 목적이 아니라 국민 삶의 질 제고를 위한 수단이다”(심수진 외, 2016)라고 하고 있다. 즉, 지역균형발전의 목표는 국민의 삶의 질 제고여야 할 것이다. 주민이 알고 싶은 것은 GDP나 GRDP가 아니라 실제 내 삶의 다양한 생활영역에서 누리는 질적인 수준일 것이다.

그동안 GDP가 갖는 여러 가지 한계를 지적하고 이를 대체하거나 혹은 보완하는 방안에 대한 연구가 다양한 각도에서 추진되었다(European Commission 2009; Stiglitz *et al.* 2009). 대표적으로 2009년에 스티글리츠 위원회의 경제적 성취와 사회발전 보고서에서는 삶의 질 지표 작성에 관한 12개의 권고가 제시되었다(Stiglitz *et al.* 2009). 이에 따라 OECD는 2011년부터 더 나은 삶 지표(Better Life Index)를 발표하고 있고, 유럽연합위원회(European Commission)에서는 GDP and Beyond: Measuring Progress in a Changing World (European Commission 2009) 보고서를 발행하였다.

3. 형평성과 균형발전 논의종합: 이론적 산물보다 정치과정의 산물

정치와 예산에 대해 깊이 있게 고찰한 윌다브스키(Wildavsky)는 그의 역작 예산과정의 정치(1988), 예산 재구조화의 정치적 함의(1961) 등에서 ‘예산은 정치의 산물’이라는 것을 주장하여왔고, 이러한 견해는 우리나라 지역균형발전을 위한 지방재정의 형평성 논의에도 적용 가능한 명제임을 앞의 논의에서 알 수 있다.

재정형평성에 관한 선행연구에서의 주장은 크게 두 가지로 구분가능하다. 하나는 면적이 넓고 인구규모가 작은 지방자치단체에 보다 많은 재원이 배분되어야 형평이 강화된다는 것이며, 다른 하나는 주민 1인이 내는 조세수준과 비례한 공공서비스가 제공되어야 한다는 것이다. 전자는 주로 행정학 기반의 연구자들에 의해 주장되고 후자는 주로 경제학에 기반을 둔 연구자들에 의해 주장된다. 학문적으로 행정학은 정치적 합리성을 중시하고, 경제학은 경제적 합리성을 중시한다는 점에서 학문적 신념에 의한 주장의 방향성으로서 이해할 수 있다. 양자의 접근방식을 실질적 의미의 재정형평성이나 실질적 의미의 균형발전의 측면에서 좀 더 살펴보자.

이러한 지방재정이전제도를 둘러싼 논쟁은 정치과정인 재정배분과 관련되어 있다. 전자의 주장은 상대적으로 양적 측면의 발전정도(GRDP)가 높은 지역보다 그렇지 못한 지역에 보다 많은 재원이 배분되어야 형평성이 제고된다는 주장이다. 주장의 논거는 지역균형발전이다. 예를 들면 “국고보조사업 차등보조율 적용을 확대하여야 한다” 등이다. 반면, 후자의 주장은 인구가 작은 지역보다 인구가 많은 지역에 보다 많은 재원이 배분되어야 한다는 주장이다. 주장의 논거는 1인당 후생수준(실제로는 1인당 세출액 등으로서 후생수준이 아니라 재원규모)이다. 예를 들면 차등보조율의 폐지 등이다. 이러한 양자의 주장 중 무엇을 지지할 것인가는 각 개인이 가진 사회·경제적 배경이 작용할 것이다. 그래서 언제나 논쟁 중에 있다. 따라서 객관적 기준과 학문적 논의를 통하여 옳고 그름을 판단할 수 있는 대상이라기 보다는

정치적 과정으로 이해하는 것이 더 적절할 것이다. 즉, 낙후지역이라고 하는 도서·오지 지역 등은 부담하는 세액에 비해 1인당 재정사용액이 크고, 서울시 등 인구가 많은 지역은 부담하는 세액에 비해 1인당 재정사용액이 작으므로 도시지역에 보다 많은 재원을 배분해야 한다거나, 반대로 도서·오지 지역의 지역총생산이 작고, 생활편의 시설 등이 인구밀집지역에 비해 부족하므로 국가 균형발전을 위해 이들 지역에 보다 많은 재정지원이 필요하다거나 하는 주장에 대해 무엇이 옳다고 의견을 제시하는 것은 각 연구자가 가진 신념의 결과일 가능성이 크다는 것이다.

종합적으로 정리하면, 재정형평을 위한 수평적 재정배분의 방안으로서 지역균형을 고려하여 과소인구지역에 대한 재원배분의 확대를 주장할 수도 있고, 주민 1인당 서비스 수준을 고려한 인구밀집지역에 대한 재원배분의 확대를 주장할 수도 있다. 결국 재정형평성에 대한 주장들은 지방재정조정을 바라보는 신념의 차이를 나타낸 것이라 할 수 있다. 즉, 지방재정조정과 관련한 형평성, 균형발전 등의 논의는 이론적, 객관적이기 보다는 예산배분과 관련된 정치적 수사나 정치적 신념일 가능성이 높다.

Ⅲ. 재정이전제도의 지방재정조정기능 평가

지방재정조정제도는 일반적으로 중앙정부와 지방정부간의 재정력 격차를 보완하거나, 지방정부간의 재정능력 불균형을 시정하기 위한 제도이다(김춘순, 2012). 또한 이러한 지방재정조정제도는 정부간 재정관계 관점에서 크게 지방정부간 재정 불균형을 시정하기 위한 수평적조정제도와 중앙과 지방간의 재정 불균형을 시정하기 위한 수직적 재정조정제도로 구분한다(김필현, 2012).

그런데 이러한 개념들이 실제의 제도구축과정에서 명확하게 설정되지 않고 있다. 예를 들면 재정이전제도(재원이전제도)와 재정조정제도를 명확히 구분하고 있지 않으며, 수평적 재정조정과 수직적 재정조정의 개념이 명확하지 않다. 특히 수직적 재정조정과 수평적 재정조정과 관련해서는 논의의

범주들이 달리 설정되고 있다. 즉, 중앙 재원의 지방이양을 중심으로 하는 수직적 재정조정은 재정분권 논의⁶⁾를 중심으로 진행되고, 수평적 재정조정에 관한 논의는 지역간 재정균형을 중심으로 논의되기 때문에 개념상 혼란이 발생하고 있다⁷⁾. 이러한 현상은 지방분권과 균형발전이라는 과업에 대응하는 정치과정에서 나타난 ‘지방재정조정제도의 정글화’ 현상⁸⁾이라 할 수 있다. 이 장에서는 이러한 문제들에 대해 논의하고자 한다.

1. 재정이전제도의 종류와 기능

중앙-지방간 재정이전제도(재원이전제도)에 대해서는 Fisher(1996)의 정리가 일반적이다. 이를 살펴보면, 크게 사용조건, 배분방법, 매칭여부, 규모제한 등을 조건으로 구분하고 있다. 사용조건이란 용도의 특정여부로서 용도를 특정할 경우 특정보조금(specific grants), 용도를 특정하지 않을 경우 일반보조금(general grants)으로 분류한다. 배분방법은 공식주의와 사업별 배분으로 구분한다. 매칭여부에 관련해서는 매칭이 있을 경우 정률보조(matching grants)라고 하고 매칭이 없을 경우 정액교부금(non-matching grants)이라고 한다. 보조규모 제한과 관련해서는 정률보조에 대해서만 해당하는데 한계를 둘 경우 폐쇄형(close-ended)이라고 하고 한계를 두지 않을 경우 개방형(open-ended)이라고 명명한다.

운영형태를 살펴보면 일반보조금은 용도의 제한이 없고, 공식주의에 의해

6) 국세-지방세 이양, 지방교부세 인상, 국고보조사업 기준보조율 인상, 국고보조사업 국가사업 전환 등의 과제가 재정분권과제로 제시되고 있다.

7) 한 예로 2018년도에 추진한 1차 재정분권 추진에서 지방소비세율의 인상(11%에서 21%로 인상)과 그 재원의 응익배분 혹은 균형가치 배분 등의 문제, 그리고 국고보조사업의 지자체 일반사업 전환으로 인한 균형발전 가치의 훼손문제, 국세기반의 약화 등 다양한 문제들이 제기되고 있다.

8) 정글이라는 개념은 큰 나무와 식물들이 서로 엉켜있는 열대지방의 숲을 말하는 것으로, 여기에서는 ‘어떤 제도에서 무엇을 얻고자하는지를 이해하기가 복잡하고 어려운 상황’을 말하고자 한다. 그리고 ‘정글화 현상’은 지방재정조정제도의 정치적 대응과정에서 나타난 서로 다른 접근의 축적들이 이러한 복잡한 과정으로의 진입을 설명하려는 용어이다.

산정하는 정액보조금(lump-sum grants)이다. 반면 특정보조금(specific grants)은 특정의 목적과 용도에 한정하고, 상급정부가 정책적, 재량적으로 선별하여 교부하는데⁹⁾ 지방비를 부담시키는 정률보조금(matching grants)과 지방비 부담을 요구하지 않는 정액교부금(non-matching grants)으로 구분된다. 다른 개념으로서 “일반보조금은 지방비부담의 조건이 없이 공식으로 산정하여 교부한다는 점에서 비조건부 보조금(unconditional grants)이며, 특정보조금은 용도, 지방비 부담의 구속이 있으며, 배분 과정에서 선별적으로 승인하는 방식을 취한다는 점에서 조건부보조금(conditional grants)”으로 분류된다(박병희 2016; 92).

우리나라 재정이전제도와 비교하면, 지방교부세는 일반보조금이며, 국고보조금은 특정보조금이라 할 수 있다. 이밖에 다양한 재정이전제도가 있는데, 앞서 제시한 수평적·수직적 개념에 따라 분류하면 다음 <표1>과 같다.

〈표 1〉 재정이전과 재정조정제도

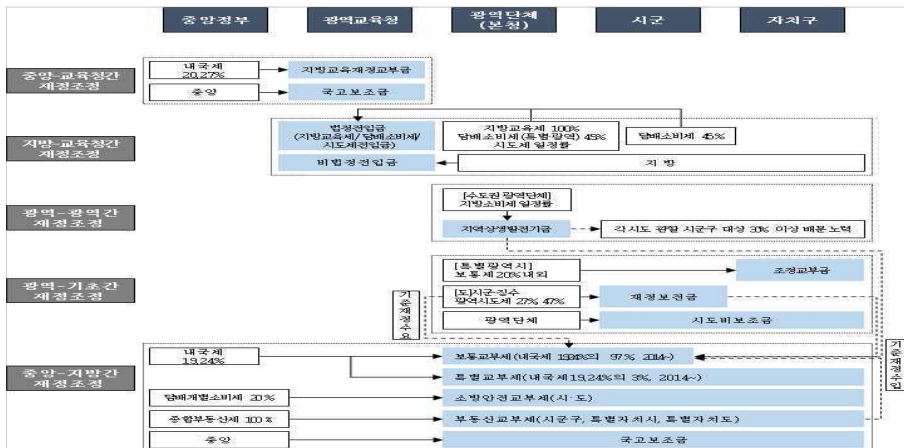
구분		현행 재원이전제도	유형
공동세		-	수직적
일반보조금		지방교부세	
특정 보조금	매년	국고보조금	
	수요발생시	특별교부세 등	
광역-기초간		시도비 보조금	수평적
		국고보조사업 부담율	
		조정교부금	
광역 간		상생발전기금, 복권기금	
기초 간		서울시 재산세(공동세)	

중앙재원이 지방으로 이전되는 것을 수직적이라고 정의할 때 지방교부세와 국고보조금을 수직적 재정이전제도라고 할 수 있고, 지방자치단체 간 재정이전을 수평적이라고 할 때 ①광역-기초간의 재정조정제도는 시도비 보조금, 국고보조사업 시도-시군구 부담비율, 조정교부금 등의 제도가 있고, ②

9) 공식주의를 채택할 수도 있다.

광역 간 재정조정은 상생발전기금¹⁰⁾, 복권기금¹¹⁾ 등이 있으며, ③기초 간 재정조정으로는 서울시 재산세가 있다. 이와 같은 재정조정제도들의 관계와 재정 흐름을 보면 <그림1>과 같다. 이와 같은 재정조정제도들은 국가가 단일과세권의 행사와 사회문제에 대한 정치적 대응처방 등으로 국가와 광역자치단체, 그리고 기초자치단체간 일종의 정글을 이루고 있다. 각각의 제도들은 사회경제적 상황에서 단편적인 지방재정문제를 해결하기 위한 대응의 결과로 도입되었을 것이다. 그러나 이러한 제도운영들은 복잡한 상호관계 속에서 원래 추구하고자 했던 목적들과는 다른 결과를 초래할 수도 있고, 또 다르게 운영되고 있는 것들이 있다.

〈그림 1〉 중앙-지방-교육 간 재정조정제도의 관계(2018 현재)



주1) 실선은 직접적인 영향, 점선은 간접적인 영향을 나타냄.

자료: 유태현(2017.11), 자치분권위원회 재정분권 T/F 내부보고자료

10) 지방소비세 수도권 배분액 중 35%를 재원으로 하여 기타 광역시도에 배분한다.

11) 기존 자치복권이 로또복권으로 통합되었고 이때 자치복권에 따른 로또복권 수익액 중 일정비율을 법정배분 받고 있으며, 이를 바탕으로 시·도 재원을 배분하고 있다.

2. 재원이전제도의 지방재정조정기능에 대한 평가

1) 제도적 측면

다양한 재정이전제도 운영은 지역간 재원균형을 고려해야한다. 이를 검토하기 위해서 각각의 재정이전제도의 목적이 수평적 혹은 수직적 재정조정을 목적으로 하는가를 살펴볼 필요가 있다. 우선 제도에 규정된 내용을 중심으로 살펴보자.

첫째, 지방교부세는 「지방교부세법」 제1조에서 “이 법은 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원(財源)을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다. 명확하지는 않으나, 전단의 “지방자치단체 행정운영에 필요한 재원을 교부”한다는 것은 중앙재원의 지방이전을 의미하므로 수직적 재정조정으로 판단되고, 후단 “그 재정을 조정함으로써”에서 “그 재정”은 전단 “행정운영에 필요한 재정”으로 봐야 하므로 “조정 함으로써”는 규모가 결정된 재원을 조정한다는 것이므로 지방자치단체 간 배분을 의미하는 수평적 재정조정을 규정한 것으로 보인다. 다만, 이러한 해석은 보통교부세에 대한 것으로 한정되어야 하며 “특별교부세의 경우 재정수요로 파악할 수 없는 특별한 재정수요가 있는 경우, 재난복구, 국가적 장려사업”(제9조 제1항 각호) 등으로 용도가 지정되어 있어 재정조정제도라고 할 수 없다.

둘째, 국고보조금은 「보조금관리법」에 의해 규정되는데, 제1조(목적)에서는 지역간 재정조정 기능을 규정하고 있지 않다. 다만, 제10조에서 차등보조율 적용을 명시하고 있는데, “기획재정부장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다.”고 하고 있어 차등보조율을 통한 재정조정의 여지가 있다. 그러나 제10조 단서에서, “차등보조율을 적용하는 경우 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 「지방교부세법」

에 따른 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 대하여만 적용할 수 있다.”라고 하고 있다. 이것의 의미는 보통교부세 불교부단체에 대해서는 감(減) 보조율을 적용하고, 교부단체는 가(加) 보조율을 적용하라는 것으로서, 불교부단체가 6개(2018년 기준)에 불과하므로 실질적 의미는 재정여건이 열악한 지방자치단체에 대해서는 가(加) 보조율을 적용할 수 있다는 것이다. 따라서 차등보조율제도가 재정조정 기능이 전혀 없다고 하기는 어려우나, 핵심적 요구는 재정보전규모 확대에 있다. 즉, 국가가 국가정책목적 달성을 위해 지방자치단체를 보조사업자로 활용할 때 기준보조율에 추가적 재원보전을 할 수 있다는 것이지 잘 사는 지자체의 재원을 그렇지 못하는 지자체에 배분하는 식의 재정조정제도는 아니라는 것이다. 다만, 국가재원의 지방 이전에 있어 재정적 상황을 고려해야 한다는 점에서 수직적 재정조정의 성격을 일부 갖는다고는 할 수 있다.

셋째, 시·도비 보조금은 지방자치법 제104조에 사무위임의 근거가 있고, 지방재정법 제23조에서 “특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다.”라고 하고 있으므로 시·도의 사업을 국고보조사업과 같이 기초 지방자치단체를 통해 수행하면서 보조금을 지급하는 제도이다. 따라서 국고보조사업과 거의 동일한 제도이므로 시·도비 보조사업에 관해 지역간 재정조정기능으로서의 의미는 찾을 수 없다.

넷째, 국고보조사업 시·도-시·군·구 부담률은 「지방재정법」에서 “국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율에 관하여는 대통령령으로 정한다.(제22조 1항)”라고 규정하고 있고, 이에 따라 「지방재정법 시행령」에서 지방자치단체가 부담할 경비의 종목(제33조 제1항)을 정하고 있는데 시행규칙에서 [별표 1]에서 이를 나열하고 있다. [별표 1]의 내용은 「보조금관리법 시행령」 [별표 1] “보조금의 종류와 기준보조율”과 동일한 사업을 나열하고 시·도와 시·군·구 간의 분담비율을 정하고 있다. 「지방재정법 시행규칙」에서 “행정안전부령이 정한

부담비율에 불구하고 시·군·자치구의 재정형편상 필요하다고 인정하는 때에는 기준부담률 외에 따로 추가부담을 할 수 있다(제2항)”고 규정함으로써 국고보조금 제도와 같이 인상 부담률만 적용할 수 있으므로 광역-기초간 수직적 재정조정 수단이 될 수 있으나, 기초자치단체 간 재정조정수단은 아니다.

다섯째, 조정교부금은 시군조정교부금과 자치구조정교부금으로 구분되는데, 시군조정교부금과 관련해서 「지방재정법」 규정을 살펴보면 “시·도지사는 다음 각 호의 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 관할 시·군간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원으로 확보하여야 한다(제29조 제1항).”라고 규정하고 있다. 즉 시·군간의 재정력격차 조정을 규정에 명확히 하고 있어 조정교부금은 재정조정제도이다. 자치구조정교부금도 이와 유사하게 규정되어 있어 지역 간 재정조정제도이다.

마지막으로 공동세 유형으로서 서울시 재산세에 대해 살펴보고자 한다. 「지방세기본법」에서 “재산세 중 특별시액을 재산세액의 100분의 50을 그 세액으로 한다.(제9조 제2항)”고 규정하고 있고, “특별시분 재산세는 전액 자치구에 교부하여야 하며 교부기준 및 교부방법 등 필요한 사항은 구의 지방세수(地方稅收) 등을 고려하여 특별시의 조례로 정한다.(제10조 제1항, 제2항)”라고 규정하고 있다. 구의 지방세수를 고려하여 배분하도록 하고 있어 재정조정제도의 성격을 갖는다고 할 수 있다.

지금까지 재정이전제도의 종류의 재정조정제도 성격에 대해 살펴보았다. 이를 다시 간략히 정리하면 다음 <표2>와 같다. 즉, 지방교부세, 조정교부금, 서울시 재산세(특별시분 재산세) 등은 수평적 재정조정제도의 성격을 갖으나, 다른 보조금 계열 재원이전제도는 수평적 재정조정제도라고 할 수 없다.

〈표 2〉 제도관점에서 재정이전제도 중 재정조정제도 성격

재정이전제도	성격
지방교부세	재정조정제도
조정교부금	
서울시 재산세(공동세)	
국고보조사업 시도-시군구 부담율	
국고보조금 차등보조율	
국고보조금	비 재정조정제도
특별교부세 등	
시도비 보조금	

2) 이론적 측면

일반보조금, 즉 보통교부세, 조정교부금 등의 재정이전제도는 중앙정부 또는 상급지방자치단체가 더 낮은 단계의 지방자치단체에 조건 없이 재원을 이전하는 제도로써 수직적 재정조정제도라고 하는 것에 이견이 없다. 그러나 국고보조금, 시도비 보조금, 특별교부세 등 일반보조금을 제외한 보조금 계열 지방재정이전제도의 성격에 대해서는 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 보조금 계열 지방재정 이전제도의 재원배분을 주장하는 논거는 지역간 과급효과(inter-jurisdictional benefit spillover)의 내부화, 가치재(merit goods)의 공급 증대, 국민최저수준(national minimum)의 유지달성, 규모의 경제 유도 등으로 설명하고 있다(최병호·정종필, 2007). 이러한 배분 방식에 대해서는 많은 연구자들이 동의하고 있는 것으로 판단되는데, 구체적으로 기준보조율 조정에 관한 연구(이창균, 2001; 권오성, 2006; 최병호·정종필, 2007; 문병기, 2008; 이원희 외, 2013; 서정섭, 2016)에서 기준보조율은 사무의 성격과 과급효과에 따라 기준보조율을 달리 책정해야 한다고 제시한다. 즉, 보조사업 성격을 국가사무와 자치사무 성격으로 구분하고 해당 사업이 미치는 범위와 외부효과 등에 따라 기준보조율을 조정해야 한다는 것이다. 이와 관련된 몇 가지 연구 내용을 제시하면 다음 <표3>과 같다.

〈표 3〉 기준보조율 관련 선행연구 주요 내용

연구자	유형화 기준	유형화 종류	기준보조율체계
이창균 (2001)	보조사업 성격 자치단체 사무	국가사무 국가우선/정책사무 광역적/지역파급효과 지역적 사무	100%, 80% 60%, 40%
권오성 (2006)	국가사무/지방사무 (법률기준) 외부효과	국가사무 공통사무(국가우선) 공통사무(공통이해) 공통사무(지방우선) 국가필요/저 외부효과	100%, 70% 50%, 30%
문병기 (2008)	사업성격과 정책효과 (외부효과)	국가적, 비국가적 규제, 자본배, 개발 순수 지방재, 가치재 전국, 광역, 기초 5개그룹	100%, 80% 60%, 40%
배인명 (2013)	재정기능 법적성격	소득분배기능 정도 사무성격 지자체 자율성	70%~100% (7개 유형) 60%이하

이상의 내용을 바탕으로 정리하면, 일반보조금을 제외한 보조금계열의 재정이전제도의 운영방식은 국가적 장려사업을 위해 지방정부에 지원하는 사업이며, 따라서 재정지원 방안은 해당사업이 가지는 성격과 지역적 파급효과를 통해 결정하여야 한다는 것이다. 즉, 국고보조금 계열 재정이전제도는 지역간 재정형평화를 위한 제도가 아니라 국가 정책목적 사업을 추진하기 위한 것이므로 재정적 차등지원은 파급효과의 크기에 따라 배분되어야 한다는 것이다. 이를 정리하면 다음 <표4>와 같다.

〈표 4〉 국고보조금 지급의 이론적 기준

구분	지방적 사무	국가적 사무
파급효과(시장재) 무	지방정부 재원	국가재원
파급효과(가치재) 유	조건부 정률보조 (파급효과 따라 보조율 결정)	조건부 정률보조 (파급효과 따라 보조율 결정)

요약하면, 일반보조금은 지방자치단체 재정여건을 고려하여 자율적으로 지방공공재를 생산할 수 있도록 배분한다는 점에서 수직적·수평적 재정조정 제도라고 할 수 있다. 그러나 다른 보조금은 보조사업의 성격과 파급효과 등을 고려하여 지급되어야 하므로 재정조정제도라고 할 수 없다.

3) 논의종합

재정조정제도를 크게 지방정부간 재정 불균형을 시정하기 위한 수평적 재정조정제도와 중앙정부와 지방정부간의 재정 불균형을 시정하기 위한 수직적 재정조정제도로 구분한다. 이러한 구분에 따라 일반적으로 국고보조금, 지방교부세 등을 수직적 지방재정조정제도, 조정교부금을 수평적 지방재정조정제도로 분류한다. 그러나 국고보조금이나 지방교부세 배분에 있어 수평적 재정조정인 지방자치단체 간 재정형평성을 강조하는 시각이 일반적이라는 점을 고려할 때 이러한 구분은 정책수립과 효과평가 등을 수행하는데 혼란을 초래할 수도 있다. 따라서 이 항에서는 지금까지의 논의를 종합하여 재정이전제도의 재정립을 제안하고자 한다.

첫째, 지방교부세 중 보통교부세는 사용목적을 정하지 않는 일반보조금이며 지방교부세 법정률 조정을 통해 중앙-지방간 재원배분을 결정할 수 있다는 점에서 수직적 재정조정제도라고 할 수 있다. 또한 배분산식을 통해 지방자치단체 간에 재원을 배분하고 있다는 점에서 수평적 재정조정제도이다. 그러나 특별교부세는 특별재정수요, 재난복구, 국가적 장려사업(지방교부세법 제9조) 등에 배분되므로 지방재정조정제도라 할 수 없다¹²⁾.

둘째, 조정교부금은 시·도세 중 보통세의 일부를 시군구에 일반보조금으로 이전하는 제도이므로 행정계층적 측면에서 수직적 재정조정제도이며, 이때 기초지방자치단체 재정여건을 고려하여 배분하므로 수평적 재정조정제도이기도 하다.

12) 지방교부세 중 부동산교부세, 소방안전교부세 등이 추가적으로 존재하며, 이들은 행정수요 및 재정여건에 따라 배분되므로 지방재정조정 제도라고 할 수 있다.

셋째, 서울시 재산세의 경우 자치구 재산세 중 일부를 공동으로 배분하는 것이므로 공동세의 일종이며 수평적 재정조정이다.

넷째, 국고보조금의 경우에는 국가정책목적 사업 수행의 방식으로 보조율의 결정은 사업의 성격이나 파급효과를 바탕으로 설정되어야 하므로 기본적으로 재정조정제도라고 할 수 없다. 다만, 제도적 측면에서 차등보조율은 기준보조율이 있음에도 재정력이 열악한 보통교부세 불교부 단체에 대해 추가적 재원을 보전하라는 것이므로 중앙-지방 간 재정조정수단적 성격을 일부 갖는다는 점에서 수직적 재정조정제도라고 할 수 있다¹³⁾. 또한 국고보조사업 수행에 있어 국비-시·도비-시·군·구비가 투입되는 구조를 가지는데 시도-시군구비 분담비율 결정에 있어서 특별한 이론적 논거나 제도적 장치는 없는 상태지만 법령을 통해 시도와 시군구간의 분담비율을 결정한다는 점에서 국가에 의한 시도와 시군구 간 재정조정 수단적 성격이 일부 있다.

다섯째, 시·도비 보조금은 국고보조금과 유사하게 시·도가 시·군·구에 대해 시·도 정책목적 달성을 위해 보조사업을 수행하도록 하는 것이므로 재정조정제도가 아니다. 지금까지의 논의를 정리하면 다음 <표5>와 같다.

<표 5> 재정이전제도 중 재정조정 기능

구분	재정조정 기능여부	재정조정 기제	
		수직적	수평적
보통교부세	○	교부세 법정률 조정	배분 산식
특별교부세	×	-	-
조정교부금	○	시·도세 중 이전규모	배분 산식
서울시 재산세(공동세)	○	-	규모/배분방식
국고보조금	×	-	-
국고보조사업 시도-시군구 분담률	△	광역-기초 간 조정	-
국고보조금 차등보조율	△	중앙-지방 간 조정	-
시·도비 보조금	×	-	-

13) 현실적으로는 영유아보육사업 국비비율 인상 등의 이슈에서와 같이 어떤 보조사업의 국비비율을 인상해야 한다는 수직적 재정조정 논의가 있고, 이와 함께 현행 기준보조율이 서울은 낮게 그 밖의 지방은 높게 책정되어 있다는 점에서 수평적 재정조정 수단으로도 활용되고 있어 광범위한 재정조정제도로 운영되고 있다.

<표5>에서 보는 것처럼, 제도적·이론적 측면에서 중앙-지방간, 동급 지방 자치단체 간 재정조정기능을 수행하는 제도는 보통교부세와 조정교부금이다. 이밖에 서울시 재산세가 동급 자치단체간 수평적 재정조정수단으로 존재한다. 그러나 국고보조금이나 시도비 보조금은 원칙적으로 지방재정조정 수단이라고 보기 어렵다. 다만 제도적 측면에서는 국고보조사업 시도-시군구 분담비율이나 국고보조금 차등보조율 등이 수직적 재정조정기능을 부수적으로 수행하고 있다.

IV. 지방재정조정제도 개편 방향

재정이전제도와 관련하여 이론적·제도적 측면에서 논의하였고, 이를 바탕으로 지방재정조정기능에 대해 평가를 했다. 이러한 논의와 평가를 바탕으로 재정이전제도 개편방향을 제안하고자 한다. 현재 우리나라 재정이전제도에 대해 임성일(2015:7)은 기능적 관점에서 “국고보조금은 재정지출의 효율성에 초점을 두어야 하고 지방교부세는 형평성에 초점을 두어야 하나 이러한 기능이 상호 약화되었다.”고 평가한다. 특히 이러한 현상을 “교부세의 보조금화, 보조금의 교부세화(임성일, 2015:13)¹⁴⁾”로 특정하면서 일반보조금과 특정보조금의 경계가 모호 해지고 있다고 비판한다. 즉, 재정이전제도가 각각의 역할을 충실히 수행하지 못하고 있다는 것이다. 따라서 주요 재정이전제도의 기능 재정립 방향을 제안하고자 한다.

14) “지방교부세의 국고보조금화란, 전통적인 지방교부세제도에 분권교부세, 부동산교부세와 같은 이질적인 보조금 요소가 가미되고 인센티브 요소 등이 가세하면서 본래 지방교부세가 지향하는 재정형평화기능이 상실되는 현상을 뜻한다. 국고보조금의 지방교부세화란, 국가재정자원의 효율적 안배를 추구하는 국고보조금제도에 지역간 재정력 격차 요인을 반영하는 재정형평화기능이 지나치게 강화되는 현상을 의미한다”(임성일 2015:13).

1. 국고보조금

현재 국고보조금 제도의 재정조정기능은 차등보조율 제도를 통해 이루어진다. 차등보조율 제도에 대해 구체적으로 살펴보면, 기준보조율 차등화는 사업마다 상이하나 기초연금사업의 경우 최소 40%에서 최대 90%까지 보조율을 조정할 수 있다. 특히 기초연금 법정보조율은 75%이며, 실제 전국 평균보조율이 76.6%인데 서울시는 약 40%를 부담하고 대부분의 군 지역은 10%를 부담하고 있다¹⁵⁾. 이는 서울시가 기준보조율 보다 35%p(75-40%)를 더 부담함으로써 다른 군 지역 기초연금 비용 중 약 15%를 지원하고 있다는 것으로도 판단할 수 있다. 이처럼 차등적 기준보조율을 적용하는 사업 규모를 살펴보면, 2017년 기준 전체 국고보조사업 약 70조 원 중 약 50%인 34.2조 원으로서, 이를 2017년 보통교부세 총액 37.3조원(2017년 지방교부세 산정내역)과 비교할 때 매우 많다.¹⁶⁾ 이러한 현상은 현행 지방재정조정에 있어 국고보조금이 보통교부세보다 보다 강력한 조정기제가 될 수 있음을 의미한다. 왜냐하면, 보통교부세는 교부액 산정에 있어 기존 행정비용이 반영되므로 급격한 변화가 발생하지 않는 반면, 국고보조금은 차등보조율 적용에 있어 문턱효과¹⁷⁾ 등이 발생하므로 변화폭이 상대적으로 크게 나타나기 때문이다.

이러한 현상은 국고보조금제도에 재정조정기능이 발휘될 수 없다는 이론적·제도적 본질에 반하는 것이라고 할 수 있다. 특히, 국고보조금이 보통교부세의 기능을 약화시킬 수 있다는 점에서도 기능의 재정립이 필요하다 하겠다. 즉, 국고보조금, 시도비 보조금 등의 보조금 계열의 재정이전제도는 이론과 제도의 본질에 충실하도록 개편해야 한다. 또한 광범위하게 활용되고 있는 차등보조 제도도 기준보조율 체계로 개편하여야 한다. 이때 기준보

15) 2017년 국고보조사업 관련 행정안전부 내부자료

16) 국고보조금 관련 자세한 내용은 김홍환 연구(2018 : 590)을 참고

17) 기초연금을 예로 들면 재정자주도와 노인인구비율에 따라 차등보조율이 10%씩 단계적으로 인상·인하되므로 재정자주도 0.1% 차이가 기초연금 총액의 10%를 변동시킬 수 있다.

조율은 이론적 측면에서 제시하는 바와 같이 사업의 성격과 파급효과를 고려하여 재설정해야 하며, 구체적 예로서 파급효과가 거의 발생하지 않는 국민최저복지사업(national minimum)은 국가사업으로 전환되어야 할 것이다.

이러한 국고보조금의 기능개편과 동시에 고려되어야 할 것으로서 국세의 지방세로의 이양이 필요하다. 국고보조금이 지방재정조정기능을 발휘하는 가장 주된 원인은 국세 중심의 조세체계로 인하여 공공부문 총 재원을 국가가 독점하기 때문이다. 이러한 현상은 미국에서도 찾아볼 수 있다. 미국의 정부간 재정관계 변화의 양상을 살펴보면, 대공황 이후 1930년대 이후부터 연방정부의 주정부에 대한 권한이 확대되었는데 이것의 원인은 무역확대에 따른 관세수입 증가로 인해 연방정부의 재정력이 강화되었고 연방정부는 이를 바탕으로 주정부에 재정지원(보조금)을 확대하면서 주정부에 대한 관여의 정도가 강화되었기 때문이다. 즉, 중앙정부가 보조금을 통해 지방재정을 조정·통제하는 역할이 강화되었다.

우리나라의 정부간 재정관계도 중앙정부가 국세위주 조세체계 유지를 통해 재정권력을 독점하고 있기 때문에 중앙의 지방에 대한 조정·통제 권한이 지속되고 있다. 정부를 주민에게 더 가깝게 배치하여 반응적 정부를 만들고, 경쟁을 창출하여 다양성과 실험정신을 촉진할 수 있다는 주장이 갖고 있는 매력적 가치를 받아들인다면, 국세를 지방세로 이양하는 것도, 그래서 국고보조금의 축소를 위한 마중물이 되게하는 것도 매력적인 것이 될 것이다.

2. 보통교부세의 개편 : 역 교부세제도 도입

현재 다양하게 제기되고 있는 보통교부세의 재정형평성에 대한 논쟁은 보통교부세 역할이 불분명하고, 국고보조금이 임의적으로 지방재정조정 기능을 수행하는 등 제도적 혼란이 있기 때문이다. 특히, 국고보조금 제도를 이론에 부합되는 방향으로 개편하고, 보통교부세의 역할을 명확히 재정립되어야 할 필요성을 말해주고 있다. 「지방교부세법」 제1조는 “지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원(財源)을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행

정을 건전하게 발전시키도록 함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다. 또한 지방교부세 산정해설 서문에는 다음과 같이 명시되어 있다.

“원칙적으로 모든 지방자치단체는 다양한 법령 등에 따라 의무로 부여된 행정 의무를 그 재정력에 관계없이 일정한 수준으로 제공하여야 하며, 전국 어느 지역에 사는 국민이라도 표준적인 행정지원을 제공받아야 한다. 지방세만으로는 표준적인 행정을 제공하는 데 필요한 재원을 확보할 수 없는 재정부족 지방자치단체에 대하여 부족한 정도에 따라 그 재원을 보전해 주는 것이 재정조정제도의 역할이다.”

이처럼, 지방교부세의 핵심적 기능은 “일정한 수준의 국가적 서비스 생산을 위한 재정보전제도”이다. 따라서 「지방교부세법」 제1조에서 “지방자치단체 행정 운영에 필요한 재원”이라는 것의 의미는 “국가의 최소한의 행정 서비스를 생산할 수 있는 재정수준의 보장”이라고 이해되어야 한다. 그렇다면 보통교부세를 교부받지 않는 지방자치단체가 있다는 것은 “국가에서 제공해야 하는 서비스임에도 재정여건이 좋은 자치단체는 지방에서 스스로 제공하라”는 것이므로 논리적으로 「지방교부세법」의 취지에 적절하지 않다. 물론 이러한 관점에 대해 재정여건이 좋은 자치단체에도 재원을 보전한다면 재정력 격차가 확대되기 때문에 불가능하다는 주장이 가능하다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 “국가의 최소한의 행정서비스” 생산비용은 국가에서 보전하되, 지방자치단체 간 재정력 격차는 “재정여건이 좋은 자치단체가 재정여건이 열악한 자치단체에 재원을 이전”해주는 “역 교부세제도”의 도입을 생각할 수 있다. 이러한 제안에 대해 “지방자치단체의 자구노력을 저해한다”는 비판이 있을 수 있으나, 앞서 살펴봤듯이 현재에도 국고보조사업 기준보조율 차등화를 통해 일종의 역 교부세제도가 운영되고 있다.

기초연금을 예로 들면, 법정보조율은 75%이며, 실제 전국 평균보조율이 76.6%인데 서울시는 약40%를 부담하고 대부분의 군 지역은 10%를 부담하고 있다¹⁸⁾. 이는 서울시가 기준보조율 보다 35%(75-40%)를 더 부담함으로

18) 2017년 국고보조사업 관련 행정안전부 내부자료

써 다른 군 지역 기초연금 비용 중 약 15%를 지원하고 있다는 것을 의미한다. 이처럼 이론과 제도 측면에서 상호부조화된 제도운용보다는 지방자치단체 간 재원보전을 제도로써 구축할 대안도 생각할 수 있다.

방향을 제시하면, ①“법률에 의한 지방자치단체 행정역무” 수행에 따른 비용을 산출하여 이를 지방자치단체 세입으로 산정한다. ②개별 지방자치단체 세입을 평균 지방자치단체¹⁹⁾와 비교할 때 얼마나 많고 적은지 도출한다. ③미리 협의된 최대·최소 인정비율²⁰⁾을 고려하여 재정력이 우수한 단체의 초과된 재원은 지방교부세 모수에 전출시키고, 재정력이 열악한 단체는 최소 인정비율을 고려하여 지방교부세를 교부하는 방식이다. 다만, 이러한 방식은 지역 간 SOC 발전격차²¹⁾를 완화할 수 없다는 문제점이 지적될 수 있다. 왜냐하면 보통교부세가 현재의 행정수요를 중심으로 산출되기 때문에 지역간 발전격차 조정이 어렵기 때문이다. 그런데 보통교부세는 지역간 미래의 발전격차를 조정하는 재원이 아니라는 점에서 이러한 주장은 제도도입의 취지와 괴리가 있다고 할 수 있다. 지역간 미래발전격차 조정은 별도의 재원을 마련하여 추진하여야 하는데 우리나라는 지역발전특별회계를 운영하고 있다. 즉, 지역발전특별회계 재원의 배분에 있어 지역간 발전격차 완화를 위해 사용하는 것이 보통교부세와 지역균형발전특별회계 도입 및 운영목적에 부합하다는 것이다.

역 교부세제도의 도입은 현재의 지방재정제도와 비교할 때 재정책임성과 지방자치단체 자구노력을 강화할 수 있다고 할 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 현재 보통교부세 교부단체는 지방교부세를 많이 확보한다는 것은 지방자치단체가 살림을 잘 못했다는 것임에도 지방정치 구조에서 이것이 치

19) 모든 지방자치단체의 의무적 행정역무에 대한 재정수요 및 재정수입을 산정한다는 것은 비 경제적이므로 이념적으로(실제로 존재하지 않을 수 있는) 평균적 지방자치단체를 설정한다는 것이다.

20) 예를 들면 독일과 유사하게 재정력이 우수한 단체의 경우 평균에 비해 110%라면 105%까지 인정, 120%라면 113%까지 인정하는 방식이며, 재정력이 열악한 단체의 경우 80% 이하일 경우 95%, 90% 이하일 경우 98%까지 최대·최소 보장규모를 미리 정하는 방식이다.

21) 삶의 질의 질의 문제가 아니라 GRDP와 같이 양적 발전정도를 의미한다.

적이 되고 있다. 즉 재정책임성 저하, 도덕적 해이 등이 발생할 수밖에 없는 구조이다. 만약, 보통교부세의 역할이 명확히 재정립되어 시행된다면 보통교부세 교부액(율)을 줄이는 지방자치단체장이 보다 많은 평가를 받게 될 것이다. 불교부 단체 입장에서도 현재와 같이 재정여건이 개선되면, 국고보조금이 줄어드는 체계보다 재정여건의 개선이 실질적 재정확충에 도움 되지 않는다 하더라도 역 교부세규모를 통해 지역상생발전을 위해 얼마나 기여하는가를 명확한 수치로 확인할 수 있게 된다. 우리나라는 재정여건이 좋은 자치단체가 외부 인구유입이 많은 지역임을 고려할 때 해당 지역 주민이 가지는 사회발전에 기여하는 자긍심을 가질 수 있을 것이다. 즉, 역 교부세제도가 가지는 근원적 문제점인 자구노력의 약화라는 점은 부정하지 않으나 현재의 국고보조금 차등보조를 통해 지방재정을 조정하는 것이 지방자치단체 자구노력 약화에 훨씬 많은 악 영향을 주고 있으므로 역 교부세제도 도입의 실익은 있다고 할 수 있다.

3. 광역-기초간 재정이전제도

광역-기초간 재정이전제도 개편방안은 크게 조정교부금, 시·도비 보조금, 국고보조사업 광역-기초 분담율 등 세 가지로 구분할 수 있다. 각각의 개선 방향을 제안하면 아래와 같다.

첫째 조정교부금의 개편과 관련해서는 시·군 조정교부금에 대해 지방자치단체 자율화를 제시하고자 한다. 현재 「지방재정법」에서 자치구조정교부금의 경우 “특별시장 및 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정하여야 한다.(제29조의2)”라고 자율성을 인정하고 있다. 대통령령에서도 시세 세목만 한정할 뿐 시세의 규모나 배분기준에 대해서 별다른 제한사항이 없다. 그러나 시·군 조정교부금에 대해서는 시도 보통세의 27%(인구 50만 이상 47%)를 조정교부금 재원으로 마련해야 하며(제29조 제1항), 시행령을 통해 인구, 징수실적, 재정력 역

지수 등을 바탕으로 구체적 배분기준까지 정하고 있다. 특·광역시와 자치구와 협의하여 자율적으로 조정교부금 제도를 시행하고 있고, 별다른 문제점이 없으므로 시·군 조정교부금도 지방의 자율에 맡기는 것이 적절하다고 본다.

이와 함께 조정교부금 기능에 대해 검토할 필요가 있는데, 현재 보통교부세의 배분에 있어서 조정교부금을 고려하기 때문에 조정교부금 역시 전국적 지방재정조정 수단의 하위적 기능만을 수행하고 있다. 즉, 어떤 광역자치단체가 소속 기초자치단체 조정교부금을 많이 교부하게 되면 지방교부세에서 그만큼의 재원이 다른 광역자치단체로 이전되게 된다. 이에 대해서는 보다 많은 논의가 필요하나, 앞서 제시한 바와 같이 보통교부세 배분방식이 개편될 경우에는 조정교부금은 광역차원의 재정조정수단이 되어야 할 것이다.

둘째, 국고보조금 시도-시군구 분담율의 개편방향이다. 현재 하나의 국고보조사업에 시도-시군구가 각각 재원을 분담하는 방식으로 제도가 운영되는데 이에 대한 개편이 필요하다. 즉, 현재 대부분의 국고보조사업이 국가-시도-시군구가 총사업비 중 일정 비율을 분담하는 구조인데 이를 국가-시도 또는 국가-시군구로 수행체계를 이원화 할 필요가 있다는 것이다. 왜냐하면 보조사업자를 중층적으로 운영할 경우 보조사업 수행에 따른 권한-책임 문제가 발생할 뿐만 아니라 보조사업 관리를 위한 불필요한 행정비용도 발생하기 때문이다.

셋째, 시·도비 보조금의 운영이다. 시·도비 보조금은 국고보조금과 동일한 성격의 재원운영제도이다. 즉, 시도가 시군구를 통해 사업을 추진하는 방식으로 국고보조금 제도의 개편방향과 동일한 방식의 개편이 이루어져야 한다. 특히, 각 시·도는 「예산 및 보조금에 관한 조례」를 통해 시·도비 보조금 운영에 있어 재정여건이 열악한 단체에 추가적 재원보전을 할 수 있다는 제도의 도입취지와 달리 재정여건에 따라 보조율을 가감하는 차등보조 방식을 활용하고 있다. 이는 보조금 제도의 취지에 부합되지 않으므로 개선되어야 할 필요가 있다.

V. 결론

지금까지 정부간 재정이전제도에 대해 이론과 제도 양 측면에서 제도의 본래적 역할과 기능에 대해 검토하였고, 이를 바탕으로 재정이전제도 개편 방향을 제시하였다. 재정이전제도의 핵심가치로서 형평성과 균형발전을 논의했다. 평평성의 주제는 객관적 이론적 측면보다는 정치과정으로 이해하는 측면이 강조되었고, 균형발전도 양적 측면보다는 삶의 질 측면으로 그 의미 변화가 되고 있음을 살폈다. 이러한 변화는 지방분권과 지방정치의 활성화에 따라 더욱 강화될 것이다. 이는 현 제도가 가지고 있는 한계점들에 대한 다양한 논쟁이 제기될 수 있는 여지를 제공할 것이다. 이 연구는 이러한 논쟁 중의 하나일 수 있다. 연구내용을 간략히 요약하면, 이론과 제도 양 측면에서 지방재정조정제도라고 할 수 없음에도 선행연구 등에서 지방재정조정 기능을 요구하고 있고, 실질적으로도 국고보조금 계열의 재정이전제도가 수평적 재정조정기능을 수행하고 있음을 확인하였다.

이러한 논의를 바탕으로 정책적 함의로서 주요 재정이전제도의 개편방향을 제안하는데, 첫째 국고보조금의 경우 이론과 제도에 충실하도록 기능재정립을 제안하였다. 즉, 현행과 같이 국고보조금이 차등보조 방식을 활용하여 지방자치단체간 수평적 재정조정 수단으로 활용되는 것은 부적절하므로 기준보조를 개편, 차등보조 폐지 등을 제안하였다. 특히, 이론에 부합하는 제도운영이라 할 때 과급효과가 발생하지 않는 국민최저수준 복지사업은 국가사업화 할 것을 강조하였다.

둘째, 보통교부세는 ‘지방자치단체 행정역무에 따른 비용 지급’을 원칙으로 하되, 이때 발생하는 지역간 재정격차는 역 교부세제도를 도입하는 방안을 제안하였다. 이러한 제도 도입의 장점으로서 지방재정의 책임성이 제고될 뿐만 아니라 자구노력이 활성화 될 것으로 기대된다. 다만, 보통교부세가 현재의 행정수요를 기반하여 배분되도록 구조화 되어 있으므로 지역격차 완화를 위한 자원보전이 어렵다. 따라서 이러한 단점을 보완하기 위해 지역간

발전격차 완화를 위해서는 현재 국고보조금과 크게 다르지 않게 운영되는 지역균형발전특별회계의 역할 재정립을 제안하였다.

마지막으로 광역-기초 간 재정이전제도 개편방향을 제안하였다. ①조정교부금 제도는 지방자치단체의 운영 자율성을 강화하는 방안을 제안하였다. 또한 보통교부세 개편과 더불어 제도의 본질에 충실하게 구현될 수 있도록 광역자치단체 내 재정조정제도로 기능할 수 있도록 보통교부세 수입 기준에서 제외의 필요성을 제안하였다. ②시·도비 보조사업은 국고보조금과 동일한 성격의 재원운영방식이므로 사무성격과 파급효과를 고려하여 사업을 개편하되, 차등보조는 폐지하는 방안을 제시하였다. ③국고보조사업 시·도·시·군·구 분담율을 국고보조사업 개편과정에서 시도보조사업과 시군구 보조사업으로 구분하여 재정책임성과 효율성 제고의 필요성이 있음을 강조하였다.

연구결과를 종합하면, 우리나라 지방재정조정제도는 실질적 운용측면에서 이론과 이에 따라 정립된 법령과 잘 부합되지 않는 측면이 있다. 이는 국세중심의 조세체계로 인한 보조금 규모의 지속 확대, ‘재정형평화 효과 평가’ 등에 대한 미시적 연구에의 치중, 영유아보육 관련 재정갈등 사례에서와 같이 정치대응적 처방 등이 그 원인이라 할 것이다.

지방재정조정제도가 이론과 제도도입 취지에 맞게 재정립될 수 있는 다양한 논의가 필요할 때이다. 또한 여기서 제안한 대안들이 지방정치의 과정에 접목될 때 나타날 수 있는 쟁점들은 차후의 연구과제임도 분명하다.

참고문헌

- 고경훈·박용진(2011). “재정보조금의 수평적 재정 형평화 효과에 관한 연구: 경기도를 중심으로”, 「한국행정논집」, 23(3), pp.929-950.
- 고병호(2010). “국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론”, 「도시행정학보」, 23(2), pp.169-197.
- 권오성(2006). “국고보조금제도의 보조율체계에 관한 연구”, 「한국행정학회 2006년도 춘계학술대회 발표논문」, pp.165-186.
- 김경수·김형빈(2006). “지역간 균형발전을 위한 지역격차 분석”, 「한국지방자치학회보」, 18(1), pp.129-149.
- 김종희(2003). “조정교부금의 재정형평화 효과와 정책과제”, 「한국지방자치학회보」, 15(3), pp.255-271.
- 김철수(2012). 「학설판례 헌법학」, 서울: 박영사.
- 김춘순(2012). 「국가재정 이론과 실제」, 서울: 박영사.
- 김태일(1999). “지방교부세의 수평적 재정형평화 효과 분석: 측정방법에 대한 논의를 중심으로”, 「한국행정학보」, 33(3), pp.403-417.
- 김태일·김재홍·현진권(2001). “지방재정조정제도의 수평적 재정형평화효과”, 「한국지방재정논집」, 6(2), pp.3-19.
- 김필현(2012). “지방자치발전을 위한 지방재정조정제도 개편방안: 보통교부세를 중심으로”, 「한국지방세연구원 국제컨퍼런스 세미나 자료집」, pp.105-138.
- 김홍주·박상철·구찬동(2014). “지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석”, 「지방정부연구」, 18(2), pp.507-537.
- 김홍환(2018). “국고보조금의 현상과 본질에 대한 연구: 지방재정조정 기능을 중심으로”, 「인문사회과학연구」, 19(2), pp. 573-595.
- 문병기(2008). “정책효과 정량화모형을 위한 탐색적 연구: 국고보조사업 기준보조율 합리화를 중심으로”, 「한국정책과학학회보」, 12(3), pp.1-27.
- 박기묵(2006). “국고보조금의 지역간 재정불균형 감소효과에 관한 연구: 지방교부세와의 비교를 중심으로”, 「지방정부연구」, 10(1),

- pp.285-301.
- 박병희(1996). “지방재정조정제도의 균등화 및 역진화 효과분석”, 「공공경제」, 창간호. pp.87-107.
- (2016). “지역발전특별회계 운영상의 문제점과 개선 방향: 보성군을 중심으로”, 「보성군 찾아가는 세미나 자료집」, 한국지방재정학회, pp.21-44.
- 박완규·이종철(2001). “우리나라 지방재정 불균등의 실태와 원인분석”, 「재정논집」, 16(1), pp.209-228.
- 박정수(1995). “지방교부세 배분방식의 새로운 개념과 방향모색”, 「한국행정학보」, 29(2), pp.435-448.
- 배인명(2003). “조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로”, 「정부학연구」, 9(2), pp.183-212.
- (2013). “복지 국고보조금사업의 기준보조율에 대한 연구”, 「현대사회와 행정」, 23, pp.349-371.
- 서보건(2009). “국가균형발전과 낙후지역 발전을 위한 입법적 방향”, 「토지공법연구」, 43(3), pp.95-111.
- 서정섭(1997). 「도시자치단체의 재정격차 결정요인분석과 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- (2008). “우리나라 지방재정조정제도의 특성과 정책효과”, 「지방재정과 지방세」, 2, pp.169-186.
- (2016). “국고보조금사업 기준보조율의 법정화에 관한 연구: 의무성 국고보조사업의 정의와 법령화 방식을 중심으로”, 「한국지방재정학회 세미나자료집」, pp.207-229.
- 손동글·허재완(2013). “지방재정조정제도의 배분패턴 분석을 통해 본 지역격차에 대한 정부인식 비교연구”, 「국토계획」, 48(7), pp.93-109.
- 심수진·이희길(2016). “삶의 질 측정: 국제동향과 통계청의 대응”, 「조사연구」, 17(2), pp.185-205.
- 유태현(2017.11). 「재정분권의 제약요인과 추진방안」, 자치분권위원회 재정분권 T/F 내부보고자료.
- 이미애(2014). “정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구”,

- 「지방정부연구」, 18(1), pp.337-366.
- 이병규(2015). “지역균형발전의 헌법적 고찰”, 「공법학연구」, 16(2), pp.29-53.
- 이승모·유재원(2006). “재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 합의”, 「한국행정학보」, 40(3), pp.199-218.
- 이원희·조임곤·이정희·정선호·박종혁(2013). “지방자율재원 확충을 위한 국고조조사업 조정방안”, 한국지방재정학회.
- 이창균(2001). “국고보조금의 보조율과 지방비부담에 관한 연구”, 「한국지방재정논집」, 6(2), pp.123-147.
- 임상수(2015). “지방교부세가 지방자치단체 지출에 미치는 영향에 관한 연구”, 「한국산업경제학회 정기학술발표대회 논문집」, pp.615-636.
- 임성일(2015). “지방자치 20년의 평가와 과제: 지방재정을 중심으로”, 「민선 지방자치 20년의 회고와 전망」, 전국시도지사협의회.
- 장인봉(2002). “지방교부세의 재정형평화 효과에 관한 실증연구”, 「복지행정연구」, 17, pp.119-149.
- 조재욱·우명제(2014). “고속철도 개통이 지역경제 및 균형발전에 미치는 영향”, 「국토계획」, 49(5), pp.263-278.
- 주만수(2008). “지방재정의 형평성 분석과 재정력 변동순위”, 「한국지방재정학회 지방분권과 지역발전 세미나」, 57(3), pp.105-128.
- (2012). “자치구 자체재원 확대의 이전재원에 대한 효과 분석”, 「서울도시연구」, 13(4), pp.147-165.
- 최병호·이근재·정재희(2012). “지역 차원 균형발전정책의 유효성에 관한 연구”, 「국토연구」, 74, pp.175-193.
- 최병호·정종필(2007). “재정형평화 교부금 체계의 문제점과 개편 방향”, 「서울행정학회 학술대회발표논문집」, pp.23-49.
- (2013). “재정보전금제도 개편의 재원 재배분 효과와 합의”, 「한국지방재정논집」, 18(2), pp.27-56.
- 최진혁(2015). “지방분권과 지역균형발전에 따른 세종특별자치시의 발전과제”, 「사회과학연구」, 26(4), pp.143-170.
- EU Commission(2009). *GDP and beyond: measuring progress in a changing world*. COM (2009), 433.

- Fisher, R.(1996). *State and Local Public Finance*, Irwin.
- Musgrave, R. A. & P. B. Musgrave(1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed., NewYork: McGraw-Hill.
- Oates, Wallace E.(1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- Stiglitz, Joseph E., Amartya, Sen & Jean-Paul Fitoussi(2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.
- Tiebout, Charles M.(1956). “A Pure Theory of Local Expenditure”, *Journal of Political Economy*, 64(5), pp.416-424.
- Viteritti, J. P.(1982). “Policy analysis in the bureaucracy: An ad hoc approach”, *Public Administration Review*, 42(5), pp.466-474.
- Wildavsky, Aaron(1961), “Political Implications of Budgetary Reform”, *Public administration review*, 21(4), pp.183-190.
- Wildavsky, A. B. & Caiden, N.(1988). *The new politics of the budgetary process*, Glenview, IL: Scott, Foresman.

Ideas of Reorganization of Local Finance Adjustment System*

Chung, Soon Gwan**

< Abstract >

Local Finance Adjustment Systems (LFAS) have been developed to realize the value of decentralization and developmental balance between regions. As a result of political machinations, LFASs have become a 'jungle' that has weakened institutional purpose. Financial equity and balanced development are the key concepts of LFASs that were used with different definitions between researchers. Additionally, the arguments for balanced development do not have a theoretical background but are rather a political tactic for securing a budget. The operation of nations' subsidies as a financial transfer system is inappropriate when measured against institutional purpose.

Based on these discussions, this study proposes three directions for the reorganization of LFASs. First, the study proposes the revision of the standard subsidy rate and the abolition of the differential subsidy. Second, the local allocation tax is proposed as a "payment based on the administrative services of the local government" and the introduction of a reverse allocation tax system. Finally, the study proposed that the intermunicipal financial transfers should have strengthened autonomy, an abolished differential subsidy, and an abolished cost sharing system between administrative layers of the system subsidies.

* This work was financially supported by the Research Year of Suncheon National University in 2019

** Professor, Department of Public Administration, Suncheon National University

Key words : Local Finance Adjustment, Nation Subsidy, Local Allocation Tax, Mediation Grant

투고일: 2020.01.13. | 심사완료일: 2020.01.28. | 게재확정일: 2020.01.29.

정순관(鄭淳官) 현재 순천대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이며, 전남대학교에서 “도시서비스공급 민영화의 전제분석(1990)”이라는 주제를 가지고 행정학박사학위를 취득하였다. 학문적 관심분야는 정책이론과 복지정책 등이며, 주요 논문으로는 ‘과세자주권 확대방안 연구: 탄력세율제 활용의 한계를 중심으로(2018)’, ‘지방행정체제 개편논의: 주장의 혼재와 지역의 선택(2009)’ 등이 있다.
(chung9933@gmail.com)

